

Deutschland-Takt zielstrebig umsetzen, offene Fragen dabei zügig klären!

1. Wo stehen wir?

Deutschland-Takt – also die Ausrichtung des Infrastrukturausbaus an einem Zielfahrplan, der als integriertes Taktfahrplan-System die Verkehrsangebote des Schienenpersonenverkehrs zu einem attraktiven Gesamtsystem zusammenführt – ist die konsequente Weiterentwicklung der Erfolgsgeschichte des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV).

Der Erfolg des SPNV nach der Bahnreform gründet einerseits auf die Einführung von Wettbewerb, andererseits auf Taktfahrplansystemen, die den SPNV und in einigen Bundesländern auch den regionalen Straßenpersonenverkehr umfassen. Diese regionalen Taktfahrplansysteme sind in den Takt der IC- und ICE-Linien eingepasst, um Trassenkonflikte zu vermeiden und Anschlüsse zum Fernverkehr zu sichern. Angesichts des mangelnden Ausbaus des Netzes sind diese Taktsysteme heute noch nicht durchgehend optimiert. Oft haben auch Ausbau- und Neubaumaßnahmen des Bundes der vergangenen Jahre die Situation nicht verbessert, weil sie ohne Berücksichtigung des Fahrplans konzipiert wurden und die Knotenbelastung nicht bedacht wurde.

Nach Vorarbeit in früheren Wahlperioden des Bundestags ist nunmehr in der Koalitionsvereinbarung verankert, dass der Netzausbau fahrplanorientiert im Sinne eines Deutschland-Takts erfolgen soll. Der aktuelle Bundesverkehrswegeplan 2030 setzt erklärtermaßen ebenfalls auf diesem Prinzip auf. Die Bundesregierung hat die Eisenbahnbranche zu einem „Zukunftsbündnis Schiene“ versammelt, bei dem der Deutschland-Takt eine wichtige Rolle (Thema der AG 1) einnimmt.

„Deutschland-Takt“ wird dabei synonym gebraucht sowohl für den fahrplan- und kapazitätsorientierten Ausbau des Netzes als auch für eine allgemeine Attraktivierung des Schienenpersonenverkehrs (SPV), die die Bundesregierung aus übergeordneten Gründen, insbesondere dem Klimaschutz, vorantreiben will. Ziel ist es, die Zahl der Bahnkunden bis 2030 durch Attraktivitäts- und Kapazitätssteigerung zu verdoppeln. mofair begrüßt es, dass die Bundesregierung den Fokus auf den Ausbau des Schienenverkehrs setzt und dabei den Deutschland-Takt als Herzstück sieht.

Die laufenden Beratungen im Zukunftsbündnis Schiene zeigen, dass sich alle Vertreter dort dem Prinzip des Deutschland-Takts verpflichtet fühlen und wollen, dass er ein Erfolg wird. Das sind erst einmal sehr gute Voraussetzungen.

Deutlich wird bei gemeinsamer Bearbeitung der Themen auch, dass noch eine ganze Reihe Fragen offen sind. Zum einen sind Finanzierungsfragen (Höhe des Mittelbedarfs, Finanzierungsverantwortung und Finanzierungswege) noch offen. Auch regulatorische Fragen des Netzzugangs, die künftige Marktordnung im Schienenpersonenfernverkehr und damit zusammenhängende Themen dulden keinen allzu langen Aufschub mehr.

2. Infrastruktur

Die Umsetzung des Deutschland-Takts beinhaltet einen fahrplanorientierten Ausbau des Netzes. Hinzu kommt, dass wir schon jetzt in den Knoten und an anderen Stellen mit erheblichen Kapazitätsüberlastungen zu kämpfen haben. Daraus ergeben sich folgende Aufgaben:

Deutliche Aufstockung der Finanzmittel für die Schiene: Der Ausbau des Schienennetzes für den Deutschland-Takt und für mehr Kapazität, um die Verdoppelung des Personenverkehrs auf der Schiene bis 2030 zu erreichen, erfordert absehbar mehr Geld, als derzeit in der Bundesverkehrswegeplanung vorgesehen ist. Im Rahmen der AG 2 des Zukunftsbündnisses werden dazu wertvolle Kenntnisse erarbeitet.

Eine Beschleunigung von Planung und Durchführung der Maßnahmen: Der Ausbau des Schienennetzes geht unabhängig von den bereitgestellten Mitteln viel zu langsam voran. Die Zeiträume für die Planung müssen deutlich kürzer werden. Das Planungsbeschleunigungsgesetz ist dazu ein Anfang, aber noch nicht ausreichend. Zu überprüfen sind eine deutliche Vorverlegung der Bürgerbeteiligung, eine Entschlackung der Verwaltungsverfahren sowie eine Stärkung der Rechte der Parlamente bei politischen Grundsatzfragen, die im Zusammenhang mit Infrastrukturvorhaben zu lösen sind.

Befreiung von Planfeststellungsverfahren bei kleineren Maßnahmen: Der Deutschland-Takt erfordert neben den größeren Ausbauvorhaben auch viele kleinere Ausbaumaßnahmen, wie Elektrifizierung, zusätzliche oder längere Bahnsteige, zusätzliche Gleise in den Bahnhofseinfahrten, zusätzliche Weichen und Signale. Gerade für diese kleinen Maßnahmen müssen die gesetzlichen Grundlagen für die Befreiung von Planungsverfahren oder für wesentlich einfachere Planungsverfahren geschaffen werden.

3. Trassenvergabe und Regulierung

Für die Vergabe von begehrten Trassen auf dem Schienennetz gibt es im Europa- und im Bundesrecht klare Vorgaben, insbesondere im Konfliktfall. Das System ist grundsätzlich eingeschwungen. Langlaufende Züge haben Vorrang vor kürzeren, internationale vor rein nationalen. Für Taktverkehre gelten ebenfalls Vorrangregelungen. Zur weiteren Absicherung von regionalen Taktfahrplänen und von Investitionen in besonders kapitalintensive Fernverkehrsfahrzeuge konnten Zugangsberechtigte, also Eisenbahnverkehrsunternehmen und Aufgabenträger, bis Ende 2016 Rahmenverträge abschließen.

Das sukzessive Auslaufen der Rahmenverträge und die Ausrichtung am Zielfahrplan des Deutschland-Takts erfordern nun auch Änderungen am Netzzugangsrecht:

Schutz der Systemtrassen für alle Verkehrsarten auf der Schiene: Trassenvergabe und Regulierung sind so zu verändern, dass die systembildenden Fahrplantrassen des Taktsystems einerseits geschützt sind – und andererseits auch tatsächlich genutzt werden. Ebenso muss die für den Güterverkehr notwendige Kapazität reserviert bleiben. Eingriffe in den völlig freien Infrastrukturzugang für jedermann ungeachtet des Kapazitätsverzehr sind dabei unvermeidbar. Es ist zu untersuchen, welche Möglichkeiten dafür bestehen und wie sie europarechtlich umgesetzt werden können.

4. Organisation und Geschäftsmodell im Fernverkehr

Während das Organisationsmodell des SPNV sich bewährt hat, mit den Aufgabenträgern erfahrene Akteure auf staatlicher Seite bestehen, sich in den vergangenen Jahren eine Reihe fähiger EVU im Wettbewerbs etabliert haben und so eine gute Grundlage für den Deutschland-Takt im Regional- und Ballungsraumverkehr besteht, fehlt ein entsprechendes Gegenstück im Bereich des Schienenpersonenfernverkehrs (SPFV). DB Fernverkehr erbringt noch über 98 % der Verkehrsleistung. Eine Ausnahme bilden die Nachtlinien-, Charter- und Autoreisezugverkehre, aus dem sich DB Fernverkehr zurückgezogen hat. Anstelle einer transparenten Besteller-Ersteller-Beziehung gibt es im SPFV eine latente, informelle politische Einflussnahme auf das bundeseigene Unternehmen. Die Performance des SPFV ist verbesserungsfähig.

Bei der Implementierung des Deutschland-Takts ist hier einiges zu ändern. Dabei sollten folgende Leitplanken gelten: Bereits heute vorhandene Wettbewerbselemente sollten erhalten bleiben und bereits tätige Wettbewerbsunternehmen sollen ihr Tätigkeitsfeld nicht verlieren. Gleichwohl soll ein System des öffentlichen Verkehrs als integriertes Gesamtsystem erhalten bzw. verbessert und ausgebaut werden. Noch ist völlig unklar, wie dies geschehen soll. Beizeiten müssen Modelle entwickelt, die sowohl mehr Wettbewerb – perspektivisch auch auf den Hochgeschwindigkeitsstrecken – ermöglichen als auch den Vorgaben des Deutschland-Takts genügen als auch aus Sicht des Steuerzahlers nachhaltig finanzierbar sind. Denkbare Steuerungselemente könnten sein:

- Eine Senkung der Trassenpreise bis zum Niveau der unmittelbaren Kosten des Zugbetriebs bei Strecken, die im Rahmen des Deutschland-Takts als Fernverkehrsrelationen definiert werden, für die sich aber kein eigenwirtschaftlicher Betreiber findet.
- Eine Bündelung von aufkommensstarken und -schwachen Linien, für die insgesamt eine Konzession mit Bedienpflicht vergeben wird. Hier kann es einen „Wettbewerb der Ideen“ geben.
- Letztlich käme auch ein Vergabemodell in Frage, wie es sich im SPNV bewährt hat. Zu vermuten ist, dass entsprechende Netze den Bundeshaushalt nicht stärker belasten als das heute der Fall ist. Anders als im Regionalverkehr ist die Schwelle zur Eigenwirtschaftlichkeit im Fernverkehr auch heute schon deutlich niedriger. Es steht also zu vermuten, dass es für Wettbewerber sehr attraktiv sein kann, sich um den Betrieb eines Netzes zu bewerben.

Der Übergang in ein neues Modell oder eine geeignete Kombination aus verschiedenen Modellen wird sich über mindestens zwei Jahrzehnte vollziehen. Grundbedingung ist, dass die aus dem Deutschland-Takt entwickelten Vorgaben wirklich verbindlich werden, zum Beispiel in Form eines Fernverkehrsplans mit Gesetzeskraft.

In jedem Fall müssen die organisatorischen Anforderungen an den SPFV im Deutschland-Takt formuliert und die grundsätzlichen Alternativen zur organisatorischen Ausgestaltung untersucht und verglichen werden. In eine solche Studie sollen die Erfahrungen im Ausland bei der Organisation des Fernverkehrs einbezogen werden.

Ob Zuschüsse des Bundes für den Fernverkehr fließen müssen, ist eine nachgeordnete Frage. Die Höhe der Trassenpreise ist dabei ein weiteres Steuerungsinstrument, über das verhindert werden kann, dass Fernverkehr direkt subventioniert wird.

5. Konsequenzen für Tarif und Vertrieb

Aus den Entscheidungen zum Marktmodell (Abschnitt 4) können sich Konsequenzen für die Tarifbildung und -anwendung sowie den Fahrausweisvertrieb ergeben. Gleiches gilt auch für den Zugang zu den notwendigen Fernverkehrsfahrzeugen (s.u. Abschnitt 6.)

Offen ist die Frage, ob der Deutschland-Takt einen für alle Verkehrsunternehmen einen verpflichtenden „Deutschland-Tarif“ – der in jedem Fall unternehmensneutral gebildet und fortentwickelt werden müsste – erfordert, oder ob verschiedenen Anbieter ihre eigenen Preissysteme anwenden können. Letzteres würde eine gewisse Zugbindung implizieren (wenn Fahrpreise unter denen der Mitbewerber liegen). Allerdings gibt es eine solche Zugbindung bei den heutigen Sparpreis-Angeboten der Deutschen Bahn auch schon.

Für die Fahrgäste geht es dabei um die (freie oder bedingte) Kombinationsmöglichkeit von auslastungsgesteuerten Unternehmenstarifen mit dem Vor- und Nachlauf mit öffentlichem Nahverkehr, aber auch um freizügig nutzbare Angebote zum vollen Tarif. Aus einer Perspektive der vollen Flexibilität wäre ein unternehmensübergreifender „Deutschland-Tarif“, der prinzipiell alle Ticketarten des Fern- und Nahverkehrs einschließt, positiv zu sehen. Dabei wäre zu klären, wie sich das mit besonders günstigen Angeboten von Unternehmen verträgt, die bereits heute im SPFV unterwegs sind und deren Alleinstellungsmerkmal gerade dieser niedrige Preis ist, der allerdings nicht kompatibel mit dem übrigen Bahntarif oder den Verbundtarifen ist.

Im heutigen System sind die SPNV-Unternehmen gezwungen, nicht nur den DB-Bahntarif des Regionalverkehrs (sog. C-Preis) anzuerkennen, sondern angesichts der gesetzlich vorgesehenen, und aus Fahrgastsicht auch sehr sinnvollen, „Abwärtskompatibilität“ auch ICE- und IC-/EC-Fahrausweise (sog. A- und B-Preis). Und das, obwohl sie diese Fahrausweise selbst bis auf wenige Ausnahmen nicht vertreiben dürfen, und obwohl sie weder die Preisbildung beeinflussen noch über die Ausreichung von kontingentierten Rabattangeboten („Sparpreisen“) mitentscheiden dürfen. Die Etablierung eines unternehmensübergreifenden Tarifs, der von allen anerkennenden Eisenbahnverkehrsunternehmen für den Regionalverkehr und perspektivisch auch für den Fernverkehr, entwickelt und fortgeschrieben wird, ist daher dringend geboten, auch unabhängig vom Deutschland-Takt.

Untersuchungen zur Notwendigkeit eines Deutschland-Tarifs für den Deutschland-Takt müssen also ebenfalls bald angegangen werden. Damit einhergehen muss die Weiterentwicklung des Fahrausweisvertriebs in Richtung auf zukunftsweisende einfache digitale Verfahren.

6. Beschaffung von Fernverkehrsfahrzeugen

Eine Verdoppelung des Personenverkehrs auf der Schiene ist ohne zusätzliche Fahrzeuge und Betriebswerke völlig ausgeschlossen. Für diese notwendigen Investitionen muss Klarheit herrschen, wie der Fernverkehr künftig organisiert werden soll. Insbesondere für Hochgeschwindigkeitszüge gilt, dass potenzielle Wettbewerber ohne diese Klarheit praktisch keine Möglichkeit der Beschaffung haben. Auch die heute bei der DB Fernverkehr angeschafften und noch anzuschaffenden Fahrzeuge der neuen ICE- und IC-Serien stellen ein hohes bilanzielles Risiko dar.

Das Marktmodell muss zügig geklärt werden: Für Investitionen in den SPFV und dessen Betriebsmittel stehen private Kapitalgeber grundsätzlich bereit. Voraussetzung ist jedoch, die grundlegenden Organisationsfragen zum Fernverkehr geklärt sind. Daher kann die Klärung des Geschäftsmodells von Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) im Fernverkehr nicht allzu lange aufgeschoben werden.

Direkte Beihilfen für DB Fernverkehr AG zur Finanzierung von Fahrzeugen wären eine Wettbewerbsverzerrung und sind daher abzulehnen. Das gilt auch für indirekte Hilfen wie eine weitere Eigenkapitalaufstockung der DB AG.

Überprüfung eines Fahrzeugpools: Durchaus denkbar ist dagegen eine Fahrzeugvorhaltungsgesellschaft, die die Fernverkehrsfahrzeugflotte beschafft und an EVU mit Auftrag bzw. Konzession vermietet bzw. ihnen beistellt. Ähnliche Modelle haben sich beim SPNV und im Ausland bewährt. Gegebenenfalls könnte eine solche Gesellschaft lediglich für eine definierte Zeitspanne etabliert werden, bis sich ein funktionierendes Marktmodell nachhaltig etabliert hat.

7. Fazit: Der Deutschland-Takt – gemeinsam in die Zukunft des Schienenverkehrs

Der Deutschland-Takt ist das zentrale Projekt, das die verstärkte Nutzung von klimafreundlichen Verkehrsträgern durch Steigerung von deren Attraktivität voranbringen kann. Auch wenn das Ziel eines abgestimmten und deutlich attraktiveren Fahrplans, der auch ausreichend Kapazität für die Verlagerung von Güterverkehr auf die Schiene vorsehen soll, ein langer Weg ist, so müssen doch wichtige Weichen jetzt in die richtige Richtung gestellt werden.